

Tilburg University

Constitutionalisme in de eeuw van de stad

Adams, Maurice; Hirsch Ballin, Ernst; Leenknecht, Gert-Jan; Colombo, Carlo; Groenleer, Martijn

Published in:
Nederlands Juristenblad

Publication date:
2017

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Adams, M., Hirsch Ballin, E., Leenknecht, G.-J., Colombo, C., & Groenleer, M. (2017). Constitutionnalisme in de eeuw van de stad: Over stadsrecht en rechtsstaat. *Nederlands Juristenblad*, 2728-2739. [1980].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Constitutionalisme in de eeuw van de stad

Over stadsrecht en rechtsstaat

Maurice Adams, Ernst Hirsch Ballin, Gert-Jan Leenknecht
Carlo Colombo & Martijn Groenleer¹

In dit artikel wordt een aantal constitutionele en rechtsstatelijke uitdagingen verkend die de hedendaagse stedelijke dynamiek meebrengt. In welke mate kunnen of moeten de bestaande constitutionele normering en rechtsstatelijke oriëntering worden herzien met het oog op de actuele vragen en uitdagingen waarmee de moderne stad wordt geconfronteerd? Als lokale en regionale bestuurders een grotere stedelijke autonomie zouden krijgen, wat zou dat impliceren voor het constitutionele en rechtsstatelijke kader voor regelgeving en bestuur? Waar knelt of wringt het huidige kader met de behoeften van steden aan grotere slagkracht en de wens die constitutioneel vorm te geven en te verankeren?

1. Inleiding

Stel je eens voor dat je de gelegenheid krijgt een nieuw handboek constitutioneel recht te schrijven. Wat zou erin aan de orde moeten komen? Wie ter inspiratie de inhoudsopgaven van de bestaande handboeken consulteert, zal zien dat het daarin vooral gaat over grondrechten, over staat en soevereiniteit, en over organen zoals de regering, de Staten-Generaal en de Hoge Colleges van Staat. De inhoudsopgaven verwijzen ook naar functies: wetgeven en representatie, rechtspreken, besturen. Verder zijn er de bijzondere thema's zoals de internationale rechtsorde, decentralisatie en lagere rechtsgemeenschappen.² En via die route komt veelal ook de systematiek van de Grondwet in beeld, inclusief het ongeschreven staatsrecht en – voor wat betreft Nederland – de verhouding tussen de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Een dergelijke inhoud ligt ook voor de hand, zeker vanuit het perspectief van de natiestaat. Toch loont het de moeite om vanuit andere invalshoeken het constitutionele recht te beschrijven en te analyseren. Dat nodigt immers uit tot een alternatieve manier van kijken, en kan zichtbaar maken wat anders niet vanzelfsprekend wordt geconstateerd.

De specifieke manier van kijken die in dit artikel centraal staat, is die van de stad. Waarom zou dat zinvol kunnen zijn? Om die vraag te beantwoorden moeten we duidelijk maken waar die stad wat ons betreft voor staat. De stad is niet alleen een aaneengesloten bebouwing waar veel mensen wonen ('high density'). Het is vooral ook een plaats die mensen aantrekt die daar een vaak buitenge-

woon diverse cultuur ('high diversity') en een complexe economie vormen ('high complexity').³ Het gaat ons om de netwerken in de stad, maar ook tussen plaatsen, in Nederland en wereldwijd. Daarbij geven de niet of minder verstedelijkte gebieden van de regio de stad letterlijk en figuurlijk zuurstof, bieden ruimte voor alternatieven – in termen van wonen, werken, recreëren, enz. –, en voor de groei die inherent is aan de stedelijke dynamiek. De stad is ook de plaats waar de beurs of de markt, het gerechtsgedebouw en het bestuurscentrum te vinden zijn, waar voor heel de regio in specifieke behoeften wordt voorzien. In de stedelijke regio komt bovendien een belangrijk deel van de vraagstukken die vandaag actueel zijn – migratie en segregatie, energie, water en voedsel, criminaliteit en veiligheid, klimaat en milieu, mobiliteit, gezondheidszorg – op gebalde wijze samen ('high impact').⁴

De politieke en bestuurlijke uitdagingen die de opkomst van de stad en het groeiende belang van de stedelijke regio meebrengen,⁵ leiden onder meer tot bestuurlijke behoeften en bestuurlijk handelen voorbij de territoriale begrenzingen van een (stedelijke) gemeente. Ze doorsnijden de traditionele afbakeningen tussen lokale, regionale en nationale overheden waarvan het traditionele recht van de lagere publiekrechtelijke lichamen uitgaat. Daardoor hebben deze uitdagingen een bijzondere constitutionele en rechtsstatelijke relevantie. Toch wordt aan de moderne, sterk geglobaliseerde stad, waarvan de problemen steeds meer in direct verband staan met ontwikkelingen op wereldschaal (en vice versa), nauwelijks aandacht besteed in de constitutioneelrechtelijke dogmatiek.

Voor ons is dit de reden om onderzoek te verrichten naar een toegespitste vorm van constitutionalisme die we hier *stadsconstitutionalisme* noemen.⁶ In dit artikel verkennen we een aantal constitutionele en rechtsstatelijke uitdagingen die de hedendaagse stedelijke dynamiek meebrengt en die de stad weer in het middelpunt van de belangstelling plaatst.⁷ In welke mate kunnen of moeten de bestaande constitutionele normering en rechtsstatelijke oriëntering worden herzien met het oog op de actuele vragen en uitdagingen waarmee de moderne stad wordt geconfronteerd? In het bijzonder in deel IV wordt op deze vragen ingegaan. In de delen II en III gaan we in op de preliminaire vraag welke ontwikkelingen en behoeften nu de aanleiding zijn voor deze constitutionele en rechtsstatelijke exercitie.

Het gaat bij dit alles uitdrukkelijk om een eerste terreinverkenning en een denkoefening: de bedoeling is vooral om een debat te entameren over de constitutionele en rechtsstatelijke uitdagingen die de stedelijke dynamiek doet rijzen en hoe daarmee om te gaan. En om misverstanden te vermijden: wanneer we in dit artikel spreken over de stad of de stedelijke regio, denken we niet primair aan, bijvoorbeeld, gemeenten als Arnhem of Weert. Eerder gaat het om die gebieden waar het geheel van uitdagingen waarvoor men zich geplaatst weet uiterst complex is, maar die, in ieder geval in Nederland, vanuit bestuurlijk-juridisch perspectief veelal dezelfde – ‘gemeentelijke’ – mogelijkheden hebben om de uitdagingen het hoofd te bieden als Arnhem of Weert.⁸ Vaak zal het gaan om steden of regio's met het knooppuntkarakter van een metropool: New York of Beijing, Lagos of Sao Paulo, of Istanboel, maar ook Amsterdam/Zaandam/Almere en Rotterdam/Den Haag. De *global cities* waarover de sociologe en econome Saskia Sassen heeft geschreven⁹ zijn hiervan bij uitstek een exponent, maar ook hierin bestaan gradaties, soms in de gedaante van verstedelijkte regio's zoals Zuidoost-Brabant en het Ruhrgebied.

Als gevolg van innovaties in informatie- en communicatietechnologie zijn plaatsen steeds nauwer met elkaar verbonden

2. De eeuw van de stad: ontwikkelingen rondom ruimte en tijd

Alvorens op vraagstukken aangaande de constitutionele relevantie van de stad in te gaan, schetsen wij de bredere ontwikkelingen die van invloed zijn op de rol en betekenis van de metropolitane stad en de verstedelijkte regio. Die ontwikkelingen hebben betrekking op zowel ruimte als tijd.

Het gaat allereerst om de gevolgen van het voortschrijdende proces van globalisering voor het begrip ‘ruimte’ (en de *governance* daarvan). In onze samenleving zijn het aantal en de verscheidenheid aan interacties op wereldschaal enorm: het bedrijfsleven opereert in grensoverschrijdende productieketens, financiële markten zijn in hoge mate internationaal met elkaar verknoot, en via internet en sociale media organiseren ook burgers zich over grenzen heen, in wereldwijde sociale bewegingen. In de jaren negentig sprak de socioloog Manuel Castells in dit verband al van een *space of flows*.¹⁰ In de netwerkamenleving zijn territoria en hun grenzen veel minder belangrijk. Als gevolg van innovaties in informatie- en communicatietechnologie zijn plaatsen steeds nauwer met elkaar verbonden. Wat er steeds meer toe doet, is digitale connectiviteit, niet geografische nabijheid.

Auteurs

1. Prof. mr. M. Adams is hoogleraar Democratie en Rechtsstaat (leerstoel vfonds) en hoogleraar Encyclopedie van het recht, prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin is Universiteitshoogleraar en dr. G.J. Leenknecht Universitair hoofddocent staatsrecht; allen verbonden aan Tilburg Law School en geaffilieerd aan het Tilburg Center for Regional Law and Governance (TIREG). C.M. Colombo is postdoctoral researcher en prof. dr. M.L.P. Groenleer hoogleraar Regional Law and Governance, beiden verbonden aan zowel de Tilburg Law School, de Tilburg School of Governance en aan TIREG, waarvan de laatstgenoemde tevens directeur is. Dank aan Hans Lindahl, Philip Paiement en Caia Vlieks (allen Tilburg Law School) voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Noten

2. Of federalisme, voor zover tenminste relevant.

3. Zie hierover E.M.H. Hirsch Ballin, *De wereld in de regio*, Tilburg 2014, p. 11-13 (onder verwijzing naar Lazzarini); pure.uvt.nl/portal/files/4493852/933cbce9_a7d8_4581_b16e_b924e67a3890_Speech_Opening_Academisch_Jaar_Hirsch_Ballin.pdf.

4. Zie ook M.L.P. Groenleer, *De regio als redding? Over de governance van ruimte en plaats in de netwerksamenleving* (oratie Tilburg), 2016; www.tilburguniversity.edu/upload/f337a5f9-9cc7-40b8-8062-02885b53114a_Groenleer_oratie_spreektekst_def.pdf.

5. Een van de grote, wereldwijde bewegingen in de laatste decennia is de voortschrijdende urbanisatie: op dit moment leeft meer dan de helft van de wereldbevolking in steden en de Verenigde Naties voorspelt dat in 2050 zo'n 70% van de mensheid in een stad zal wonen. Verenigde Naties, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, New York, 2014.

6. Devolutionair of geschakeerd constitutiona-

nalisme zouden misschien ook passende termen zijn. In de Verenigde Staten lijkt er sprake van de ontwikkeling van een discipline die subconstitutionalisme wordt genoemd, en waarin voor iedere bestuurs-eenheid een eigen toegespitst constitutioneel normenstelsel bestaat. T. Ginsburg & E. Posner, ‘Sub-constitutionalism’, 62 *Stanford Law Review* 2010, p. 1583-1628. De combinatie stad en constitutionalisme is natuurlijk ook in Europa niet nieuw. Zo vormde het middeleeuwse constitutionalisme van de stad een van de belangrijkste beperkingen op de vorming van staten. Zie bijv. B. Downing, *The Military Revolution and Political Change. Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*, Princeton: Princeton University Press 1992; en V.M. Muñiz-Fraticelli, *The Structure of Pluralism: On the Authority of Associations*, Oxford: Oxford University Press 2014.

7. Zie voor die belangstelling recent bijv. E. Glaeser, *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smar-*

ter, Greener, Healthier, and Happier. London: The Penguin Press 2011; B.R. Barber, *If Mayors Ruled the World*, New Haven: Yale University Press 2014; en B. Katz & J. Bradley, *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Washington D.C.: The Brookings Institution 2013. In par. II en III gaan we in op aspecten van de hedendaagse dynamiek.

8. Waarmee we uiteraard niet gezegd willen hebben dat de uitdagingen aldaar niet tevens groot kunnen zijn.

9. S. Sassen, ‘The Global City: Introducing a Concept’, *Brown Journal of World Affairs* XI, 2, Winter/Spring 2005, p. 27-43. Zo zou je kunnen zeggen dat *The City* van Londen ook veel dichter bij de financiële wijk van Hong Kong ligt dan een achterstandswijk van Londen zelf.

10. M. Castells, *The rise of the network society. Volume I. The information age*, Oxford: Blackwell 2000 (revised edition).



Maar de wereld blijkt verre van plaatsloos. Ook in de geglobaliseerde samenleving zijn het nog steeds concrete plaatsen die met elkaar worden verbonden, waar we ervaringen opdoen en waar we een gevoel bij hebben. Castells refereerde hierbij aan de *space of places*.¹¹ Sterker nog, de territoriale staat mag dan in belang afnemen, de stad en de stedelijke regio lijken alleen maar gewichtiger te worden als schaalniveaus. Er lijkt zich dus een proces van herschaling voor te doen, zoals de politicoloog Michael Keating het onlangs omschreef.¹² En daarin maakt het mesoniveau een opmars. In wat ook wel de 'eeuw van de stad' wordt genoemd, zijn het immers steeds vaker steden en urbane regio's die concreet vorm geven aan het proces van globalisering en de reactie erop.¹³ Processen van globalisering gaan blijkbaar gelijk op met processen van verstedelijking, regionalisering en decentralisatie. Eerder dan globalisering is 'glokalisering' het passende trefwoord.¹⁴

Londen en de *Greater London Region* zijn hiervan een interessant voorbeeld. Londen is al sinds de Middeleeuwen een stad met internationale pretenties. Tegelijkertijd domineert Londen de nationale economie en speelt het een belangrijke rol als politiek centrum van het Verenigd Koninkrijk. Deze dubbele rol leidt al eeuwen tot discussie over hoe deze stad en regio te besturen. Hoewel het

VK zich kenmerkt door een sterk gecentraliseerd politiek systeem, zien we dat er zich in de afgelopen decennia belangrijke veranderingen hebben voorgedaan in hoe de *Greater London Region* wordt bestuurd.¹⁵ Het bedrijfsleven speelde een belangrijke rol bij die veranderingen. Het vreesde dat Londen zonder strategisch regionaal leiderschap de concurrentieslag met andere wereldsteden zou verliezen. Sinds 2000 voorziet de *Greater London Authority* (GLA) daarom in een structuur voor het ontwikkelen van strategische plannen op het niveau van de regio.¹⁶ De GLA, uniek in het Britse systeem van subnationaal bestuur, bestaat uit een direct gekozen burgemeester en een *London Assembly* van vijftientig leden, en heeft bevoegdheden op het gebied van transport, veiligheid, economische ontwikkeling en crisisbeheersing.

Een andere ontwikkeling betreft de enorme versnelling waarmee processen van verstedelijking en regionalisering zich voltrekken. Die snelle verandering, of 'acceleratie', is volgens de Duitse socioloog Hartmut Rosa zowel technologisch als sociaal van aard.¹⁷ Technologische acceleratie uit zich in snel veranderende transport-, communicatie- en productiepatronen, zoals Castells die ook al beschreef. Sociale acceleratie zien we in snel veranderende culturele kennis, sociale instituties en persoonlijke

relaties. Het is de combinatie van deze twee categorieën van verandering die tot een zichzelf versterkend proces leidt waarin sociale versnelling het gevolg is van technologische versnelling, die vervolgens weer leidt tot een versnelling van het tempo waarin we leven. Die versnelling vraagt dan weer om meer technologische versnelling om met dat tempo om te kunnen gaan. Zo kunnen door het gebruik van ICT de woon- en werkomstandigheden voor burgers in de stad worden verbeterd. Tegelijkertijd betekent die verbetering vaak ook een verandering in de wijze waarop overheid en samenleving en burgers onderling zich tot elkaar verhouden. Neem het voorbeeld van *smart cities*, zoals Brandevoort, een wijk van Helmond die de slimste wijk van Nederland zou moeten worden.¹⁸ Technologie kan daar aanzienlijke voordelen bieden, met het oog op het effectiever en efficiënter organiseren van bijvoorbeeld transportdiensten, energiegebruik, afvalverwerking en openbare veiligheid. Van daar dat overheden willen experimenteren met technologische innovaties, wat meestal ook weer politieke en juridische vernieuwing vereist, en stedelijke bestuurders dus voor uitdagingen plaatst.¹⁹

3. Bestuurlijke vragen: de stedelijke behoefte aan slagkracht

De geschetste ontwikkelingen roepen vragen van bestuurlijke en juridische aard op. Landelijke wet- en regelgeving hebben niet alleen moeite om te gaan met de invloeden van 'globalisering', ze kunnen ook de snel veranderende werkelijkheid vaak niet meer bijhouden. Wat lokaal als probleem wordt ervaren en om regulering vraagt – denk bijvoorbeeld aan luchtvervuiling of het gebrek aan geschikte woningen – is vanuit het perspectief van de staat niet altijd zo urgent.²⁰ Bovendien is de centrale overheid vaak niet krachtig en snel genoeg om besluiten te nemen die aansluiten bij ontwikkelingen die een internationale oorzaak hebben of van wereldwijde omvang zijn en zich uitbreiden in de wijk; radicalisering is hiervan een voorbeeld.

Stedelijke bestuurders hebben daarentegen meestal niet de ruimte of ervaren niet de mogelijkheden om in te kunnen spelen op de kracht en snelheid van veranderingen

binnen de stad. Hetzelfde geldt voor de aan steden doorgaans eigen diversiteit, die zowel door economische en sociale veranderingen als door de aankomst van nieuwe bewoners – studenten, economisch en technisch gekwalificeerden, maar ook vluchtelingen – een korte bestuurlijke reactietijd vergt. Het ontbreekt ze aan de bevoegdheden: ze kunnen wel uitvoeren, maar beschikken over beperkte autonomie of budget om zelf beleid te maken of uit te voeren. Of ze zien zelf onvoldoende of

Wat lokaal als probleem wordt ervaren en om regulering vraagt is vanuit het perspectief van de staat niet altijd zo urgent

geen mogelijkheden om gewicht in de nationale of internationale schaal te leggen.

De behoefte aan bestuurlijke slagvaardigheid, althans *versnelde* besluitvaardigheid, speelde ook prominent bij de recente vorming van de *Métropole du Grand Paris*.²¹ Parijs wordt historisch gekenmerkt door een hoge mate van fragmentatie, zowel verticaal, tussen verschillende bestuurslagen die beslissen over het beleid van de grote steden, als horizontaal, tussen de centrumgemeenten en rijke en arme voorsteden. Dit maakt het besluitvormingsproces aanzienlijk ingewikkelder, zeker in vergelijking met innovatieve governance-structuren die tot stand zijn gekomen in andere grootstedelijke gebieden in Europa, zoals in Londen. Als reactie op de toenemende concurrentie van andere stedelijke regio's, wordt sinds 2010 geprobeerd het beheermodel van Parijs te versterken, een inspanning die in 2017 heeft geleid tot een door het Franse parlement goedgekeurd statuut.²² Terwijl de regio's in

11. Ibid.

12. M. Keating, *Rescaling the European State: The Making of Territory and the Rise of the Meso*, New York: Oxford University Press 2013.

13. Zoals in het geval van klimaatverandering. Zie bijv.: M. Finck, 'Above and Below the Surface: The Status of Sub-National Authorities in EU Climate Change Regulation', 26 *Journal of Environmental Law* 2014, p. 443-472. Verder: M. Acuto & W. Steele, *Global City Challenges*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2013.

14. De term zou voor het eerst gebruikt zijn door de socioloog Roland Robertson, zo vermeldt zijn Wikipedia pagina, en verwijst naar het gelijktijdig steeds universeler en mondialisierender als specifiek en meer lokaal

worden van het huidige sociale, politieke en economische systeem.

15. P. Kantor, C. Lefèvre, A. Saito, H.V. Savitch & A. Thomley, *Struggling Giants. City-Region Governance in London, New York, Paris, and Tokyo*, Minneapolis: University of Minnesota Press 2013.

16. *Greater London Authority Act 1999* (in werking getreden in 2000), www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/pdfs/ukpga_19990029_en.pdf; gewijzigd door de *Greater London Authority Act 2007*, www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/24/pdfs/ukpga_20070024_en.pdf.

17. H. Rosa, *Social Acceleration. A New Theory of Modernity*, New York: Columbia University Press 2013, p. 267.

18. Zie bijvoorbeeld www.duurzaambe-

drijsleven.nl/future-cities/14953/helmond-krijgt-slimste-wijk-van-nederland.

19. A. Decker, 'Smart Law for Smart Cities', 41 *Fordham Urban Law Journal* 2015, p. 9.

20. Zie bijv. het aantal gevallen waarin steden voorlop lopen in de aanpak van klimaatverandering, zoals door middel van het dieselvrijbod: www.reuters.com/article/us-germany-autos-diesel-idUSKBN16028H; www.theguardian.com/environment/2016/dec/02/four-of-worlds-biggest-cities-to-ban-diesel-cars-from-their-centres; en www.clientearth.org/german-court-orders-diesel-ban-as-uk-court-case-looms.

21. G. Clark & T. Moonen, *World Cities and Nation States*, Wiley-Blackwell, 2016; F. Gilli, *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, Parijs: Presses de Sciences Po,

coll. Nouveaux débats 2014; S. Kipfer, P. Hamel, J.-A. Boudreau & A. Noubououo, 'Grand Paris. The bumpy road toward metropolitan governance', in: R. Keil, P. Hamel, J.-A. Boudreau & S. Kipfer (eds.), *Governing Cities Through Regions: Canadian and European Perspectives*, Waterloo: Wilfrid Laurier University Press 2016.

22. LOI no. 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (1), JORF 0051, 1 maart 2017, nr. 2, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=FD2D334BF465DC9804D4099C349B0FDB.tpdila15v_2?cidTexte=JORFTEXT000034103927&categorieLien=id.

Frankrijk gewoon blijven bestaan, is de gedachte het bestuur in de hoofdstad soepeler te laten verlopen. *Grand Paris* omvat het dichtbevolkste gebied van Parijs met ongeveer 7 miljoen van de in totaal 12,3 miljoen inwoners in de Parijse regio (inclusief de beide luchthavens). Sinds dit jaar is *Grand Paris* verantwoordelijk voor beslissingen op het gebied van economie en milieu die het gehele gebied betreffen; later dit jaar en in 2018 worden taken overgedragen op het gebied van woningbouw en stedelijke planning. Op termijn kunnen directe belastingen voor de gehele regio worden geheven. Met zulke bevoegdheden wordt het mogelijk om middelen te verdelen over een stedelijke regio die wordt gekenmerkt door aanzienlijke verschillen tussen rijk en arm.²³

Het eerder genoemde voorbeeld van Londen en het zojuist vermelde Parijs zijn natuurlijk niet onmiddellijk vergelijkbaar met de Nederlandse situatie, maar toch zijn er parallellen. Ook in Nederland hebben stedelijke bestuurders – zoals die van Eindhoven – opgeroepen om de lokale autonomie waarover zij beschikken, uit te breiden en om de bestuurlijke fragmentatie waarmee ze te maken hebben, te reduceren, teneinde hun slagkracht te vergroten.

Zo wilde de toenmalige burgemeester Rob van Gijzel van Eindhoven zelf afspraken kunnen maken met partijen zoals Uber en Airbnb.²⁴ In een interview met Trouw illustreert hij de problematiek. 'Wij wilden hier in Eindhoven met Uber aan de gang, op onze manier. Met alle belangen aan tafel: Uber, de bestaande taxiboeren, de gemeente, de burger. Toen wij een eind op weg waren stopten de Belastingdienst en de Inspectie Leefomgeving en Transport alle medewerking, omdat in de Taxiwet staat dat taxi's een boordcomputer moeten hebben. (...) Als Den Haag ons had laten experimenteren, waren we eruit gekomen.'²⁵ En dat het mogelijk (doch niet eenvoudig) is om op lokaal niveau tot arrangementen te komen, laat Amsterdam zien. Die stad heeft, in overleg met het Ministerie van Economische Zaken en andere steden, zelf afspraken gemaakt met Airbnb over het particulier verhuren van kamers en appartementen.²⁶ Naast een maximaal aantal dagen per jaar dat een kamer of appartement via Airbnb mag worden verhuurd, int Airbnb ook de toeristenbelasting voor de gemeente die ze voorheen misliep.²⁷

Deze voorbeelden illustreren ook een andere ontwikkeling die gevolgen kan hebben voor de organisatie van de nationale staat: de transformatie van de verticale en door de centrale overheid gedomineerde arrangementen naar horizontale samenwerkingsstructuren tussen uiteenlopende partijen. In het horizontale model worden belanghebbenden, burgers en bedrijven actieve oplosers van problemen: zij werken samen met publieke instanties om beleid te maken en uit te voeren rondom cruciale vraagstukken voor de geurbaniseerde samenleving.²⁸ Een steeds populairdere vorm om dit horizontale model handen en voeten te geven is de zogenoemde *triple helix* samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid, zoals in het geval van Brainport Eindhoven.²⁹ Dit soort samenwerking past niet in de traditionele wettelijke en bestuurlijke kaders. Om de internationale concurrentie aan te kunnen blijven gaan zal er bijvoorbeeld moeten worden geïnvesteerd in de internationalisering van het basis- en voortgezet onderwijs. 'Daarvoor is ruimte nodig

van de Onderwijsinspectie', zegt Imke Carsouw, algemeen directeur van Brainport Development, in een interview over *triple helix* samenwerking in de Brainport regio.³⁰ En die ruimte is er niet automatisch.

Niet zozeer nationale overheden (of Europese instituties), maar de stad en de stedelijke regio dienen dus steeds vaker een adequaat antwoord te vinden op de grote uitdagingen van de eenentwintigste eeuw. Niet alleen op terreinen zoals vervoer en de woningmarkt of op economisch vlak. Het vluchtelingenvraagstuk laat zien dat bevoegdheden, formeel gezien, meestal nog bij de centrale overheid liggen en dat als taken wel decentraal worden uitgevoerd, de benodigde middelen vaak ontbreken omdat die nog altijd grotendeels centraal worden gegenereerd en gealloceerd.

Zo spraken de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag) met het Ministerie van Binnenlandse Zaken eind 2015 af, een groter aantal asiellozoekers met een verblijfsvergunning op te nemen, om zo de doorstroom vanuit de asiellozoekerscentra te bevorderen.³¹ Naast huisvesting zouden de steden de vluchtelingen ook op weg helpen door het aanbieden van andere voorzieningen. Immers, zo schrijven de stadsbesturen in een open brief, wij 'weten op grond van ervaring hoe belangrijk het is om statushouders direct bij vestiging in de stad goed op weg te helpen bij het vinden van werk, scholing en sociale contacten.'³² Reden voor de open brief was dat het Rijk volgens de steden niet over de brug kwam met voldoende financiële steun. Zonder die financiële steun van het Rijk, zo gaven de steden aan, kunnen ze niet anders dan bezuinigen op andere, voor inwoners belangrijke, terreinen. Dat komt dan weer het draagvlak op lokaal niveau voor bijvoorbeeld huisvesting niet ten goede.³³

Niet zozeer nationale overheden (of Europese instituties), maar de stad en de stedelijke regio dienen steeds vaker een adequaat antwoord te vinden op de grote uitdagingen van de eenentwintigste eeuw

Om maatschappelijke uitdagingen effectief het hoofd te kunnen bieden, is, zoals gezegd, slagvaardigheid nodig. Stedelijke bestuurders – burgemeesters voorop – zijn naarstig op zoek naar mogelijkheden om bijvoorbeeld criminele organisaties effectiever aan te pakken, dat wil zeggen: anders dan met de klassieke middelen die ze ter beschikking hebben. Zij pleiten voor experimenten met alternatieve, innovatieve aanpakken, in afwijking van

bestaande landelijke wetten. Grotere autonomie, snelheid en flexibiliteit zijn daarbij van groot belang.

Eind 2015 stelden in ons land de tien Regioburgemeesters (de bestuurlijke coördinatoren voor de gemeenten in de tien regio's van het politiebestedel) aan de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Financiën voor 'een deel van het afgepakte criminele vermogen dat landelijk op de rijksbegroting binnenkomt, te gebruiken voor een verstevigde gezamenlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit op regionaal/lokaal niveau en daarmee weer meer geld af te pakken. Een win-win situatie'.³⁴ De ministers gingen hier niet op in. Ze verwezen naar geld dat al beschikbaar zou zijn gemaakt en vroegen om een harde *business case*. In reactie daarop riepen de burgemeesters bij monde van Peter Noordanus, destijds burgemeester van Tilburg, de ministers op meer lef te tonen: 'Een *business case* is met cijfers uit het verleden niet te maken. Die cijfers zijn er niet en – daar waar het gaat om een vernieuwende aanpak – kan pas door deze in de praktijk uit te proberen aangetoond worden dat het werkt. Ik, maar ook andere collega's, zijn graag proefkonijn voor dit soort innovatieve manieren van aanpak van criminaliteit die ook nog eens geld opleveren'.³⁵

Een belangrijk gevolg van grotere autonomie op lokaal en regionaal niveau, en meer snelheid en flexibiliteit, zou voor Nederland kunnen zijn dat de uniformiteit in de wijze waarop het openbaar bestuur traditioneel is georganiseerd afneemt, en de pluriformiteit toeneemt.³⁶ Van een gedecentraliseerde eenheidsstaat zou ons land dan transformeren naar een gedifferentieerde eenheidsstaat, met verschillen tussen stedelijke en niet-stedelijke regio's in hoe zij problemen aan (kunnen) pakken, gegeven de uiteenlopende aard en omvang van die problemen. De problemen die de grote steden ervaren met Airbnb of

Uber zijn nu eenmaal anders dan in kleinere steden, en hetzelfde geldt voor de opvang van vluchtelingen of het aanpakken van georganiseerde criminaliteit.

4. Gevolgen voor het constitutionele en rechtsstatelijke kader: *Expertise, Rights, Voice*

Stel nu dat we meegaan in het pleidooi van lokale en regionale bestuurders voor een grotere stedelijke autonomie, wat zou dat impliceren voor het constitutionele en rechtsstatelijke kader voor regelgeving en bestuur? Waar knelt of wringt het huidige kader met de behoeften van steden aan grotere slagkracht en de wens die constitutioneel vorm te geven en te verankeren? In hoeverre behoeft het staatkundig kader herziening of misschien zelfs fundamentele heroverweging? En op welke punten is een kader dat duidelijke grenzen stelt aan stedelijke autonomie juist onontbeerlijk?

We zullen deze vragen benaderen vanuit drie invalshoeken. Halberstam onderscheidt een drietal dimensies waarlangs rechtssystemen zich ontwikkelen, die in feite ook de kern van de rechtsstaatsgedachte omvatten. Hij omschrijft ze als 'Voice', 'Expertise' en 'Rights'.³⁷ Voice heeft betrekking op de vraag op welke wijze de politieke wil van de leden van een gemeenschap het best tot uitdrukking kan worden gebracht; *expertise* ziet op de vraag welke institutionele structuur het meest geschikt is om een effectief bestuur mogelijk te maken; *rights* betreft de bescherming van fundamentele rechten. In overeenstemming met dat begrippenkader (zij het in een andere volgorde) komen achtereenvolgens aan de orde de wijze van toedeling van regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden, het gelijkheidsbeginsel, met name wat betreft de bescherming van fundamentele rechten, en burgerschap, zeggenschap en democratische structuren.

23. Het model is overigens controversieel: door *Grand Paris* te richten op ontwikkeling en marketing, zou de regio immers niet zozeer in het kader van het algemeen belang opereren, als wel in het belang van private investeerders. Hierdoor nemen de ruimtelijke en sociale verschillen in de regio eerder toe dan af.

24. Over vraagstukken naar aanleiding van de stedelijke regulering van dit soort activiteiten, zie M. Finck & S. Ranchordas, 'Sharing and the City', 49 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2016, p. 1299-1369.

25. 'Een land bestaat niet, steden bestaan', *Trouw* 6 juli 2016. In het verlengde hiervan stelde de huidige burgemeester van Eindhoven, John Jorritsma, tijdens zijn eerste nieuwjaarstoespraak voor om de 21 gemeenten in Zuidoost Brabant samen te voegen tot drie à vier gemeenten, om daarmee de 'Brainport regio' de benodigde bestuurlijke slagkracht te geven in het licht van economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

26. Ze heeft dergelijke afspraken niet gemaakt met andere sites zoals Booking.

com en Wimdu.nl.

27. De discussie met Airbnb duurt evenwel voort. Onderwerp van gesprek is nu de door Amsterdam voorgestelde meldplicht voor verhuur, een maatregel waar Airbnb tegen is. Op sommige domeinen kunnen gemeenten overigens wel degelijk gebruik maken van een zekere autonomie. Barkhuysen wijst bijvoorbeeld onder meer op de speciale milieuzones die Utrecht heeft ingesteld om bepaalde vervuulende voertuigen niet toe te laten; T. Barkhuysen, 'De verstadstatelijking van Nederland', *NJB* 2017/145, afl. 3, p. 175.

28. S. Foster & C. Iaione, 'City as a Commons', 34 *Yale Law & Policy Review* 2016, Issue 2, Article 2. Zie <http://digitalcommons.law.yale.edu/ylpr/vol34/iss2/2>.

29. C. Colombo, 'New forms of local governance and the transformation of administrative law', *European Public Law* (nog te verschijnen); L. Schaap & J. van Ostaaijen, 'Good Multi-Level Governance: Brainport Eindhoven', in: L. van den Dool, F. Hendriks, A. Gianoli & L. Schaap (eds.), *The Quest for Good Urban Governance*, Wies-

baden: Springer Publishing 2015, p. 147-164.

30. M.L.P. Groenleer, 'Samenwerken aan innovatieve oplossingen in de Brainport regio. In gesprek met Imke Carsouw, algemeen directeur Brainport Development', *Bestuurskunde* 2017.

31. "Grote steden dreigen afspraak met het rijk over vluchtelingen te verscheuren", *Volkskrant* 18 april 2016.

32. 'Opvang vluchtelingen kan alleen met geld Rijk', *Volkskrant* 16 april 2016, www.volkskrant.nl/opinie/opvang-vluchtelingen-kan-alleen-met-geld-rijk-a4284221.

33. Hetzelfde doet zich voor bij daadwerkelijke decentralisaties wat betreft jeugdzorg of zorg voor langdurig zieken en ouderen. Deze taken moeten sinds een paar jaar door gemeenten worden uitgevoerd, maar de door het Rijk beschikbare gestelde middelen ervoor zijn beperkt. Zo ook T. Barkhuysen, o.c., p. 175.

34. P. Noordanus, 'Ministers moeten meer lef tonen met afpakken crimineel vermogen', *Binnenlands Bestuur* 4 november 2015.

35. Ibid.

36. Zie bijv. Commissie Bovens, *Wil tot Verschil: gemeenten in 2015*. In opdracht van de VNG, 2006; ROB, *De gedifferentieerde eenheidsstaat. Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur*, Den Haag 2007; Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil – Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016.

37. Zie D. Halberstam, 'Constitutional Heterarchy: the Centrality of Conflict in the European Union and the United States', in J. Dunoff & J. Trachtman (eds.), *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, New York: Cambridge University Press 2009, p. 327; en 'Local, Global and Plural Constitutionalism: Europe Meets the World', in G. De Búrca & J. H. H. Weiler (eds.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p. 171.

4.1. *Expertise*: toedeling van regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden

Een kenmerk van het legaliteitsbeginsel is de aanname dat alle burgers gelijk gebonden zijn aan (in hoofdzaak) dezelfde algemene regels. Het uitgangspunt bij de toedeling van bevoegdheden tot regelgeving en bestuur is het primaat van de – nationale, federale, statelijke – wetgever, die op alle beleidsterreinen de voornaamste regels zelf vaststelt, en het aan andere overheden overlaat om aan die hoofdlijnen nadere uitwerking te geven. Dat veronderstelt weer dat alle voorschriften die op decentraal niveau worden vastgesteld, uiteindelijk binnen de bestaande wettelijke grenzen – het geheel van hogere nationale en internationale regels – moeten passen. Het huidige constitutionele kader is in de meeste gevallen ‘top down’ gedacht en geconstrueerd,³⁸ vanuit de eenheid van de nationale staat en de hiërarchie van regelgeving, beginnend bij, wanneer we het internationale recht buiten beschouwing laten, de constitutie en nationale dan wel federale wetten. Steden of regio's hebben als zodanig in die structuur doorgaans geen speciale positie. Dat bemoeilijkt de afstemming van de bevoegdheden op de specifieke kenmerken van een grootstedelijke samenleving, waarvan de niet louter territoriale kenmerken in internationaal onderzoek in kaart zijn gebracht.³⁹

Steden die binnen een federaal verband de status van deelstaat hebben, zoals Wenen, Berlijn, Bremen en Hamburg, beschikken over een wezenlijk ruimere armslag; vaak liggen daar vooral historische redenen aan ten grondslag. Een ander voorbeeld is Brussel: de stad is zelf een gemeente, die met achttien randgemeenten het zogenoemde Brussels Hoofdstedelijk Gewest vormt, in de veellagige federale structuur van België een deelstaat met gewestelijke bevoegdheden. De poging om in een grootstedelijke agglomeratie op verschillende schalen en niveaus toegesneden

men.⁴³ Het zijn pogingen om recht te doen aan de bijzondere bestuurlijke opgaven waarvoor deze steden zich tegenwoordig gesteld zien. En zo hebben de Engelse stadsregio's⁴⁴ of de *collectivité territoriale* in Frankrijk (zoals Grand Lyon)⁴⁵ meer bevoegdheden gekregen en een ruimere autonomie ten aanzien van zaken als transport, stedelijke planning en ontwikkeling, economie, gezondheidszorg, brandweer en veiligheid, energie, cultuur en sport.

In deze voorbeelden is het steeds nationale wetgeving dat het kader voor de stedelijke bevoegdheden schept, als gevolg waarvan een beperkte ruimte bestaat voor differentiatie ten opzichte van andere lokale besturen. Evenzeer is de macht om hun eigen belastingen en fiscaal federalisme te verhogen nog beperkt. De klassieke, op het primaat van de (nationale) wetgever gebaseerde wijze van bevoegdheidstoedeling beperkt daardoor de eigen mogelijkheden van stedelijke besturen om hun zaken effectiever te regelen en besturen.

Het ‘bottom up’ organiseren van bevoegdheden van steden en andere lokale besturen vraagt daarom een ander denkkader: niet primair of exclusief gedacht vanuit de hiërarchie van regelgeving die uitdrukking geeft aan de gewenste eenheid in normstelling, maar een bestuurlijke hiërarchie gebaseerd op effectiviteit en toenemende schaalgrootte. Maar hoe werkt dat dan? Wie attribueert in zo'n stelsel regelgevende bevoegdheden, op welke manier? In de ‘constitutionele gereedheidskist’ vinden we uiteenlopende federale en quasi-federale (of geregionaliseerde) arrangementen, waarmee de autonomie van deelstaten, landsdelen of regio's *op gedifferentieerde wijze* kan worden vormgegeven.⁴⁶ We schetsen hier vijf opties, die tevens gradaties vormen op een continuüm naar meer autonomie en meer mogelijkheden tot differentiatie.

In de eerste plaats zou de Grondwet bepaalde bevoegdheden, aangeduid in de vorm van concrete onderwerpen, kunnen toebedelen aan steden (of andere lokale of regionale besturen). Dat kan dan ook op asymmetrische wijze, dat wil zeggen dat bepaalde stedelijke of lokale besturen meer of andere bevoegdheden verkrijgen dan de overige. De consequentie daarvan is dat grotere verschillen kunnen ontstaan op het gebied van regelgeving en bestuur tussen enerzijds de steden of regio's met een ruime autonomie en anderzijds de overige lokale besturen zonder een dergelijke speciale status. Voor de burger leidt dat mogelijk tot grotere verschillen in aanspraken en verplichtingen jegens het lokale bestuur, afhankelijk van diens woonplaats.

Ook denkbaar is, in de tweede plaats, om in de constitutie uitsluitend bevoegdheden ten aanzien van bepaalde onderwerpen toe te kennen aan het *centrale* gezag, en al het andere over te laten aan de stedelijke en overige lokale gemeenschappen. Daarmee wordt een ruime eigen sfeer gecreëerd, maar kan echter niet gericht worden gedifferentieerd wat betreft de mate van autonomie die aan verschillende stedelijke, lokale of regionale besturen toekomt. Daarvoor zou dan uitvoeringswetgeving nodig zijn, wat dan weer een ‘top down’ toedeling van bevoegdheden zou opleveren.

Ook een bevoegdheidstoedeling die, in de derde plaats, uitgaat van gedeelde bevoegdheden, waarbij de constitutie algemene criteria aanreikt om te bepalen wie ten aanzien waarvan in welke situatie bevoegd is, draagt de kans dat veel van die bevoegdheden uiteindelijk worden gecentraliseerd. Dat zou dan weer een belemmering

De klassieke wijze van bevoegdheidstoedeling beperkt de eigen mogelijkheden van stedelijke besturen om hun zaken effectiever te regelen en besturen

regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden toe te kennen lijkt in dit geval haar doel echter te zijn voorbijgeschoten. Bij de aanslagen in 2016 bleek het voor terroristen eenvoudig om in de anonimiteit van de Belgische stad te verdwijnen, omdat de te complexe bevoegdheidstoedeling een effectieve samenwerking van de verschillende betrokken politieke en justitiële instanties vrijwel onmogelijk maakte.⁴⁰ Daarnaast zijn er verschillende voorbeelden van steden die krachtens de wet een bijzondere autonomie hebben verkregen. De Duitse ‘kreisfreie’ steden⁴¹ en de ‘Statutarstädte’ in Oostenrijk⁴² bijvoorbeeld hebben bij wet bevoegdheden verkregen die daarbuiten aan een hogere bestuurslaag toeko-

voor de benodigde regionale differentiatie kunnen zijn.

Door steden niet langer te zien als decentrale besturen, maar als dragende delen in een (quasi-)federaal georganiseerd staatsverband, kan een gedifferentieerd, hybride constitutioneel arrangement ontstaan. Daarin krijgt, naast de reguliere lokale en regionale overheden, een nieuwe bestuurlijke entiteit een plek: de autonome stad. Een dergelijke stad, en dat is de vierde optie, onderscheidt zich dan van de andere lokale overheden door een grondwettelijk gewaarborgd en op maat gesneden pakket aan regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden. Dit arrangement zou de behoefte kunnen doen voelen aan een arbiter die bevoegdheidsconflicten inzake wetgeving beslecht. Een gelijksoortige situatie leidde in de jaren zeventig van de vorige eeuw, toen België meer en meer een federale staat werd met verschillende hiërarchisch aan elkaar gelijkgestelde – tot wetgeving bevoegde – entiteiten, tot de oprichting van het zogenoemde Arbitragehof. Dat grondwettelijk hof was (en is, in een nieuwe gedaante,⁴⁷ nog altijd) exclusief bevoegd om over wetgevings- en bevoegdheidsconflicten tussen de bestuurlijke entiteiten die het federale België uitmaken (en die zich veelvuldig voordoen), te beslissen.

Nog een stap verder, en in de vijfde plaats, zou ten slotte een arrangement zijn waarbij grote steden worden losgemaakt uit de nationale bestuurlijke structuur, en als soevereine stadstaten hooguit een *confederaal* verband aangaan met een nationale staat. Een bevoegdheidsverdeling komt dan tot stand in een onderhandelingsproces tussen gelijkwaardige partners, die daarover overeenstemming moeten bereiken. Een actueel voorbeeld biedt Singapore, dat zich in 1965 losmaakte uit het Maleisische staatsverband.⁴⁸ De deelnemers in een eventueel confederaal verband besluiten dan gezamenlijk, in de vorm van het sluiten van een *verdrag*, welke bevoegdheden de confederale instellingen verkrijgen; de overige bevoegdheden behouden ze zelf.⁴⁹

De vraag welke bevoegdheden dan zouden moeten toekomen aan de stedelijke besturen, is in algemene zin moeilijk te beantwoorden. Kenmerkend voor een stedelijk constitutionalisme is juist dat er op dat punt differentiatie

Door steden niet langer te zien als decentrale besturen, maar als dragende delen in een (quasi-) federaal georganiseerd staatsverband, kan een gedifferentieerd, hybride constitutioneel arrangement ontstaan

kan bestaan; de ene stad is de andere niet, en steden of regio's zijn wezenlijk anders dan niet-stedelijke omgevingen. Desondanks lijkt er een aantal terreinen te zijn waarop steden, meer dan nu, over een constitutioneel gewaarborgde bestuurlijke autonomie zouden moeten beschikken. In de eerste plaats is dat het terrein van de openbare orde en veiligheid. Het typische karakter van stedelijke samenlevingen brengt mee dat vaker en heftiger gedragingen zullen voorkomen die de openbare orde in gevaar brengen of verstoren. Hetzelfde geldt voor de samenhangende gebieden van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Het functioneren van de stedelijke gemeenschap hangt nauw samen met de fysieke vormgeving van de stad en de mogelijkheden om zich snel door de stad te verplaatsen.

We besluiten dit deel met een aantal randvoorwaarden. In ieder geval op de vermelde beleidsterreinen – openbare orde, fysieke omgeving – zouden de regels die stedelijke besturen stellen, niet langer ondergeschikt moeten zijn aan normen die de centrale overheid stelt. Om te voorkomen dat de stedelijke autonomie verloren gaat als gevolg van een *spill over*-effect van centraal vastgestelde wetgeving, zou er sprake kunnen zijn van gelijkwaardigheid van op stedelijk niveau en op nationaal niveau gestelde normen. Een instelling die deze horizontale

38. Enkele federale staten met zeer sterke deelstaten, zoals België, wellicht uitgezonderd.

39. Zie het OECD-rapport *The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences* (2015), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>.

40. Zie hierover onder meer www.nrc.nl/nieuws/2015/11/18/onbestuurbaar-brussel-ideaal-voor-terrorist-1561398-a1213197.

41. http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Kreisfreie_Stadt.

42. H. Eberhard, 'Austria – Municipalities as the "third tier" of Austrian federalism', in C. Panara & M. Varney (eds.), *Local Government in Europe: The 'Fourth Level' in the EU multilayered system of governance*, Oxford: Routledge 2013, p. 8.

43. Twee andere reeds vermelde voorbeel-

den zijn de autonomie voor de *Greater London Authority* en *Grand Paris*.

44. Zie bijv. *Greater Manchester Combined authority devolution agreement* (www.manchester.gov.uk/downloads/download/6129/greater_manchester_combined_authority_devolution_agreement_documents).

45. LOI MAPAM, LOI no.° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298.

46. Zie over theorieën in verband met federalisme onder andere A. Gamper, 'A Global Theory of Federalism: The Nature and Challenges of a Federal State', 6 *German Law Journal* 2005, p. 1297-1318; M. Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Prac-*

tice, London/New York: Routledge 2006; D. Halberstam, 'Federalism: Theory, Policy, Law', in: M. Rosenfeld & A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 576-608.

47. Inmiddels is dit Arbitragehof immers geëvolueerd naar een volwaardig Grondwettelijk hof, en heeft het ook die naam. Hierover P. Peeters, 'Expanding Constitutional Review by the Belgian "Court of Arbitration"', 11 *European Public Law* 2005, p. 475-479.

48. Singapore sloot zich in 1963 aan bij de Maleisische federatie waar het in 1965 weer uitstapte. Historische voorbeelden zijn te vinden in de positie van enige belangrijke steden binnen de losse structuren van het Rooms-Duitse keizerrijk en de Duitse c.q. de Noord-Duitse Bond.

49. De machtsverhoudingen rondom een soevereine stad zijn echter precair in verhouding tot een machtige naburige staat. De *Freie Stadt Danzig* (1920-1939), die in het vredesverdrag van Versailles was gecreëerd en in een confederale relatie met Polen stond, vond een einde toen nazi-Duitsland de stad overmeesterde. Onafhankelijkheid van Hongkong bij het einde van het Britse koloniaal gezag was voor de Volksrepubliek China onbespreekbaar, waarna de autonome *Special Administrative Region Hongkong* onder Chinese soevereiniteit werd gecreëerd. Zie Zhai Han, *Constitutional Identity of Contemporary China: The Unitary System and Its Internal Logic* (diss. Tilburg, te verschijnen), hfdst. III.

bevoegdheidsverdeling bewaakt – zoals het reeds genoemde ‘Arbitragehof’ –, zou dan conflicten tussen de beide bevoegdheidssferen op kunnen lossen en tegelijk een extra waarborg voor de stedelijke autonomie vormen. Bovendien zou een (quasi-)federale structuur voor het bestuur van steden of stedelijke regio’s niet slechts een op maat gesneden bevoegdheidsverdeling kunnen vastleggen. Het zou ook moeten garanderen dat de betreffende steden vertegenwoordigd zijn in het parlement op het centrale niveau, bijvoorbeeld door toekenning van een vast aantal zetels in een senaat. Daardoor wordt betrokkenheid gecreëerd bij de vaststelling van wetgeving en bij eventuele wijzigingen in de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling die dergelijke steden rechtstreeks aangaan. Een andere mogelijkheid is het geven van het recht om desgevraagd betrokken te worden bij de voorbereiding of parlementaire behandeling van nationale wetgeving die rechtstreeks de autonomie of de bevoegdheden van de steden raakt.⁵⁰

In het kader van het aspect *Expertise* verdient ten slotte de vormgeving van stedelijke bestuurlijke structuren aandacht. In Nederland kent een grote stad als Amsterdam in essentie dezelfde bestuurlijke inrichting als, om een willekeurig voorbeeld te noemen, de gemeente Reimerswaal. In het licht van het voorgaande is dat bezien vanuit de bijzondere positie van grote steden niet vanzelfsprekend: ook de wijze waarop een stad bestuurlijk is ingericht moet aansluiten bij het bijzondere karakter ervan. Daarom zou een constitutionalisme dat is gedacht vanuit de stad, aan de steden meer vrijheid moeten laten in de vormgeving van die bestuurlijke structuur. Daarbij zou een grondwet alleen de noodzakelijke eisen moeten stellen: rechtsstatelijke en democratische fundamenteën dienen gewaarborgd te blijven. De invulling daarvan kan echter in veel ruimere mate aan de steden zelf worden overgelaten.⁵¹ Dat impliceert dat er ook voor vormen van ‘governance’ moet kunnen worden gekozen die samenwerking beogen met andere dan overheidspartners (publiek-private samenwerking).

De hier geschetste scenario’s betekenen niet noodzakelijk het einde van de eenheidsstaat. Het centrale gezag in de staat heeft echter een beperktere, subsidiaire rol ten aanzien van het bestuur in de steden of stedelijke regio’s. De taak van de instellingen op het centrale niveau zou dus veranderen, en wellicht zelfs worden verlicht. Op bepaalde terreinen zal de centrale wetgever wel regels stellen ten aanzien van het bestuur door de ‘reguliere’ regionale en lokale overheden; ten aanzien van andere zaken blijft de centrale wetgever wellicht volledig bevoegd. Vooral waar het gaat om de verwerkelijking van grondrechten zou dat laatste voor de hand kunnen liggen. Daarmee raken we aan een volgende fundamentele vraag: in hoeverre is differentiatie in bevoegdheden van verschillende lokale besturen, die ongelijke aanspraken voor burgers oplevert, aanvaardbaar?

4.2. *Rights*: differentiatie en gelijke bescherming van fundamentele rechten

Deze vraag voert ons naar de zijde van degenen om wier welbevinden het bij goed bestuur uiteraard vooral te doen is: de burgers van de regio’s of de steden. Hun rechten en hun zeggenschap (de hierna onder 4.3 te bespreken democratische *voice*) moeten door de kracht van het stedelijk bestuur aan betekenis winnen. Het lijkt niet overbodig dit

te beklemtonen, nu het zelfvertrouwen waarmee stedelijke bestuurders naar voren treden, soms hun verplichting bij te dragen aan de verwerkelijking van fundamentele rechten naar de achtergrond dringt: de boektitel *If Mayors Ruled the World*⁵² zegt ook iets over het (zelf)beeld van krachtige stadsbestuurders.

Het versterken van de bestuurlijke autonomie van steden door de toekenning van meer en andere bevoegdheden, zal kunnen leiden tot grotere verschillen tussen steden enerzijds en andere lokale besturen anderzijds, en ook tussen steden onderling, wat betreft de aanspraken en verplichtingen voor burgers. Het erkennen van een eigen ruimte voor de verwerkelijking van grondrechten in de stedelijke of regionale omgeving zou dan kunnen worden gezien als een bijzondere of toegespitste *margin of appreciation*.⁵³ En hoewel er binnen één staat vanzelfsprekend al verschillen zijn, vooral als gevolg van uiteenlopende vormen van decentralisatie, is het niet ondenkbaar dat die verschillen toenemen wanneer steden een sterkere constitutioneel relevante autonomie zouden verkrijgen.

Binnen een overkoepelende – nationale – rechtsorde

Een constitutionalisme dat is gedacht vanuit de stad, zou aan de steden meer vrijheid moeten laten in de vormgeving van die bestuurlijke structuur

is momenteel het uitgangspunt echter steeds een gelijke bescherming van fundamentele rechten en vrijheden, zoals uitingsvrijheden, de vrijheid van geloof of levensovertuiging, maar ook het recht op gezondheidszorg, een schone en veilige leefomgeving, enz. Verschillen in de bescherming van grondwettelijke aanspraken binnen één nationale rechtsorde, die het gevolg kunnen zijn van een grotere stedelijke autonomie, zijn daar niet vanzelfsprekend mee te rijmen. Er zou een zekere mate van *legal pluralism* kunnen ontstaan ten aanzien van de bescherming van grondrechten, met een mogelijk neerwaartse werking.⁵⁴ Vraag is dan of dergelijke verscheidenheid nog wel aanvaardbaar is in een op de erkenning van rechten van de mens gebaseerde democratische rechtsstaat? In hoeverre mogen de grenzen die worden gesteld aan de uitoefening van grondrechten, contextafhankelijk zijn? Wellicht is het voor beantwoording van die vragen tegenwoordig nodig om te erkennen dat de betekenisvolle scheidingen tussen de contexten waarbinnen grondrechten worden verwerkelijkt niet die van nationale staten zijn, maar die van de stedelijke of niet-stedelijke leefomgeving. Een *margin of appreciation* bij de beantwoording van de vraag of een beperking van een grondrecht toelaatbaar is, zou in deze tijd rekening moeten kunnen houden met het *high density*, *high diversity*, *high complexity*, en *high impact*-karakter van stedelijke omgevingen.

Hoe ruim die *margin* dan is, en welke factoren dat bepalen, is niet in algemene zin te zeggen. Maar in ieder geval mag differentiatie niet leiden tot de vermelde neerwaartse werking in beschermingsniveau. In deze zin moet de grondwet ook voldoende controles garanderen op de besluiten van gemeenten die gevolgen hebben voor de grondrechten.⁵⁵ Maar hoe nu te voorkomen dat in ieder geval minimale garanties inzake fundamentele rechten niet worden gewaarborgd? De notie van een *stand still*-bepaling kan daarbij behulpzaam zijn. Dat concept, vooral tot ontwikkeling gekomen in de context van sociale grondrechten, legt aan wetgevers de verplichting op geen afbreuk te doen aan het beschermingsniveau van een recht, zoals dat tot dan van toepassing is. Om dergelijke bescherming ook daadwerkelijk te garanderen, suggereren we hier tevens de organisatie, in de vorm van een gespecialiseerd gerechtshof, van centraal toezicht op de garantie van grondrechten in deze context. Een dergelijke bevoegdheid zou kunnen aansluiten bij het in de vorige paragraaf al genoemde arbitragehof. En een dergelijk hof zou dan bovendien kunnen aansluiten bij de dynamische of evolutieve interpretatiemethode die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens veelvuldig hanteert.⁵⁶ Daarbij gaat het erom dat grond- of fundamentele rechten worden geïnterpreteerd in het licht van verander(en)de hedendaagse omstandigheden, tegemoetkomend aan de noden die actueel rijzen. Belangrijk daarbij is wel dat die bescherming niet minder wordt, dus ook niet in het licht van hedendaagse omstandigheden. Bovendien zou de interpretatie van een fundamenteel stadsrecht niet alleen moeten 'passen' in het rechtsbestel en toegespitst moeten zijn op actuele omstandigheden, maar dat fundamentele stadsrecht tevens steeds verder kunnen realiseren.⁵⁷

4.3. Voice: stedelijk burgerschap en democratie

Een ruimere bestuurlijke autonomie voor steden en stedelijke regio's moet gepaard gaan met de ontwikkeling van passende democratische structuren en *checks and balances*. Grotere bestuurlijke macht voor stedelijke

besturen vraagt een sterkere democratische 'tegenmacht'. Maar het is de vraag of de gangbare democratische structuren, gebaseerd op representatie, daarvoor toereikend zijn. Stedelijke volksvertegenwoordigers zijn, anders dan nationale parlementariërs, vaak geen *full time* professionele politici. Dat zou kunnen betekenen dat dergelijke vertegenwoordigers niet steeds voldoende tegenkracht kunnen mobiliseren om het stedelijke bestuur in balans te houden en te legitimeren. Het *high density*-, *high diversity*-, *high complexity*-, *high impact*-karakter van de stedelijke samenlevingen vraagt wellicht andere mechanismen om die noodzakelijke tegenmacht te organiseren.

Uitgangspunt moet daarbij zijn de betrokkenheid van stadsbewoners bij het stedelijk bestuur. Maar wat houdt dat dan in? Het burgerschap van een stad is niet hetzelfde als een nationaal burgerschap: een formeel burgerschap dat ontstaat door geboorte binnen een bepaald territorium, of door verkrijging na een langdurig verblijf binnen dat territorium. Stedelijk burgerschap komt toe aan hen die feitelijk deel uitmaken van de stedelijke gemeenschap.⁵⁸ Daarbij hoeft het moderne burgerschap van een stad het burgerschap van andere steden, of van andere staten, niet uit te sluiten.⁵⁹ Criteria als geboorte, ingezetenschap of een langdurig verblijf op een bepaalde plek zijn in ieder geval ontoereikend als basis voor een stedelijk burgerschap, omdat ze onvoldoende rekening houden met de grotere dynamiek en mobiliteit in het leven van moderne stedelingen.⁶⁰

Interessant in dat licht is de opkomst van andere mechanismen waarin 'zeggenschap' gestalte krijgt, zoals bijvoorbeeld door de zogenaamde 'Occupy'-bewegingen.⁶¹ Het claimen van de publieke ruimte, voor langere tijd, wordt een middel om bestaande instituties te bekritisseren, hun macht ter discussie te stellen en verandering te propageren.⁶² Hier is een verbinding met de idee van een 'Right to the City': een recht op toegang tot stedelijke *resources* (economische, sociale en culturele voorzieningen) en een recht om daaraan mede vorm te geven en

50. In het Verenigd Koninkrijk kunnen lokale autoriteiten via een parlementslid wetsvoorstellen voorleggen aan het Britse parlement, waarin een wettelijke regeling van een lokale kwestie wordt voorgesteld. De *Greater London Authority* heeft bijzondere bevoegdheden ten aanzien van deze 'Local Bills', zodra de belangen van de inwoners van London daarin worden geraakt. Zie de *GLA Act 1999*, sections 77-79.

51. Of, afhankelijk van de vorm van governance: de burgers, maatschappelijke organisatie en bedrijven waaruit ze opgebouwd zijn.

52. Zie noot 7.

53. Analoot aan de *margin of appreciation* voor lidstaten van de Raad van Europa, in het kader van de toepassing van het EVRM.

54. Op de behoefte aan een minimaal beschermingsniveau wijst ook T. Barkhuijsen, *J.C., NJB* 2017/145, afl. 3, p. 175.

55. Wellicht kan uit het EVRM in sommige gevallen zelfs een *plicht* tot differentiatie in de aanvaardbaarheid van beperkende normen binnen een rechtstelsel worden afgeleid. In positieve zin zal dat zeker mogelijk zijn: het opleggen van minder strikte beperkingen waar dat mogelijk is, voldoet althans aan de proportionaliteits eis die in het kader van de toepassing van het verdrag aan beperkende maatregelen wordt gesteld.

56. Hierover H. Senden, *Interpretation of Fundamental Rights in a Multilevel Legal System*, Antwerpen: Intersentia 2011, p. 145-172.

57. Het EVRM heeft het in de preambule over 'de handhaving en de verdere verwezenlijking van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden'. (cursivering toegevoegd).

58. In dat verband is het interessant dat woorden als 'citizen', 'citoyen' en 'poorter'

in het Middeleeuwse Europa aanduidingen waren voor de bewoners van de steden die in hun eigen onderhoud konden voorzien, en in staat bij te dragen aan de verdediging van de stad. Het recht om mee te beslissen en te besturen was daaraan gekoppeld. J. Ph. De Monté ver Loren & J.E. Spruijt, *Hoofddijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling*, Deventer, 1982, p. 156 e.v.; K. Tilmans, 'The Dutch Concept of the Citizen: From the Early Middle Ages Till the 21st Century', in *Redescriptions. Yearbook of Political Thought and Conceptual History*, 2004, p. 146-171, www.karintilmans.nl/pdf/citizenship.pdf.

59. Historisch gezien sloot het poorterschap van de ene stad wel dat van andere steden uit; De Monté ver Loren & Spruijt, o.c., p. 163.

60. De econoom Paul van den Noord liet in een stuk van NOSop3 over de aantrekkelijkheid van de stad optekenen: 'Jongeren in Amsterdam identificeren zich (...) eerder met andere wereldsteden dan met de provincie, (...)'. Ik denk dat mensen in de grote stad zich niet als inwoners van een land zien, maar als onderdeel van een steden netwerk. Ze vinden het geen enkele moeite om naar andere steden te vliegen om vrienden te bezoeken, maar Zeeland is te ver.' <http://nos.nl/op3/artikel/2178292-waarom-welke-allesmaal-in-de-grote-stad-willen-wonen.html>.

61. Over hoe dat vorm kan krijgen, zie www.youtube.com/watch?v=qXT2_aka60A ('This is how we should do things').

62. A. Vasudevan, 'The autonomous city: Towards a critical geography of occupation', in *Progress in Human Geography* 2015, p. 316-337.

De nationale staat en zijn onderdelen hebben geen soeverein alleenrecht meer ter vertegenwoordiging van de burgers

naar verandering te streven.⁶³ Het zou dan gaan om een recht waarop in beginsel iedereen die tot de stedelijke gemeenschap behoort aanspraak kan maken. Ook in dat licht is het stedelijk burgerschap een notie die is gebaseerd op het deel uitmaken van de stedelijke gemeenschap, en niet (uitsluitend) op ingezetenschap of een variant van burgerschap op grond van een 'lokale nationaliteit'. Dit stedelijk burgerschap heeft een andere ontstaanswijze en ontstaansgrond dan het in nationaliteitswetgeving gedefinieerde staatsburgerschap. Het komt, aldus Saskia Sassen, voort uit 'new forms of citizenship practices and identities, particularly enabled and made visible in cities'.⁶⁴ Deze relatieve ontkoppeling van burgerschap van statelijke nationaliteit vindt ook collectief uitdrukking in het internationaal ten tonele verschijnen van andere actoren, zoals NGO's. De nationale staat en zijn onderdelen hebben geen soeverein alleenrecht meer ter vertegenwoordiging van de burgers.

De constitutionele rechtsontwikkeling van de laatste decennia geeft allengs minder reden om de invulling van de *voice* die aan staatsburgers in een democratisch constitutioneel bestel toekomt, één op één afhankelijk te blijven stellen van het bezit van de nationaliteit van een bepaalde staat. Weliswaar behoren het actief en het passief kiesrecht tot de fundamentele attributen van staatsburgerschap, maar daartoe is de betekenis ervan niet beperkt. Burgerschap omvat in hun onderlinge samenhang '*civil, political and social rights*'; deze samenhang heeft sinds 1994 (toen het Verdrag van Maastricht in werking trad) in het burgerschap van de Europese Unie een complementaire erkenning gevonden.⁶⁵ Dit omvat onder meer het kiesrecht op lokaal niveau, waaronder de gemeenteraden van steden, ook al is men staatsburger van een andere lidstaat. Het 'transnationale burgerschap' van de Europese Unie correleert aldus met het subnationale burgerschap van de steden, die bij uitstek de vestigingsplaats van personen met vele nationaliteiten zijn geworden.⁶⁶

Wat bekend dat nu voor de constitutionele arrangementen aangaande de stedelijke democratie? De focus ligt nu vooral op de klassieke representatieve processen. Andere uitdrukkingen van de wens om gehoord te worden en mee te mogen beslissen, voor zover die niet op de representatiegedachte zijn gebaseerd, worden niet in de eerste plaats als elementen van het democratische systeem gezien. Uitingen zoals de genoemde '*Occupy*'-beweging worden eerder begrepen als een vorm van bezetting, georganiseerd protest dat de algemeen aanvaarde grenzen van de uitingenvrijheid te buiten gaat en derhalve op onderdrukking moet rekenen. Het constitutionele discours gaat dan over de vraag welke grenzen gesteld mogen worden aan uitingenvrijheden, wanneer ingrijpen gerechtvaardigd is, en in hoeverre een inbreuk op de uitingenvrijheid noodzakelijk is.⁶⁷ Maar de autonome stad moet aan dergelijke uitingen misschien juist meer ruimte bieden. Het zou de erkenning zijn van zoiets als een '*Right to the City*', in de zin van het recht van eenieder om '*citi-*

zen' te zijn en om de stad te 'gebruiken' als middel en plek om de wens tot sociale en politieke verandering zichtbaar te maken.

De impulsen daarvan komen in de verscheidenheid van hun dynamiek uit de steden zelf, maar worden transnationaal en internationaal wellicht nog eerder herkend dan in het – nog steeds te zelfgenoegzame – beeld dat staten van zichzelf onderhouden. Zo heeft de Europese Unie in 2016 tijdens het Nederlandse raadsvoorzitterschap een 'Urban Agenda for the EU' aangenomen onder de titel 'Pact of Amsterdam', waarin stedelijke autoriteiten worden uitgenodigd initiatieven te nemen voor bottom-up processen van beleidsvorming over stedelijke vraagstukken.⁶⁸ En zo bevat het jaarrapport 2016 van *UN Habitat* een hoofdstuk over 'Urban Governance and Legislation', waarin wordt gewaarschuwd voor het onvoldoende op elkaar aansluiten van de stedelijke realiteit en het nog altijd statelijke recht: 'The continuation of a legal system that does not fundamentally express the realities of the socioeconomic and political-institutional processes that it proposes to regulate, – i.e., the realities of its context – generates distortions of all sorts'.⁶⁹

5. Stadsconstitutionalisme: een 'inhoudsopgave'

Het bovenstaande is geen pleidooi om stedelijke besturen simpelweg meer bestuurlijke bevoegdheden te geven; daarvoor zou het niet nodig zijn een nieuw 'stadsconstitutionalisme' te construeren. Wel is het een denkoefening die zich niet op voorhand gebonden weet door een louter hiërarchische – dat wil zeggen: top down – geconstrueerde rechtsordening. De stad verschijnt daarin als een open en divers knooppunt in een weefsel, en tegelijkertijd als een probleemoplossingsruimte voor de uitdagingen waarmee zij zich weet geconfronteerd, en als een politieke en juridische experimenteerruimte. In het licht daarvan zijn belangrijke sleutelwoorden in een nieuwe of hernieuwde inhoudsopgave van een handboek constitutioneel recht: *differentiatie* in zowel bevoegdheden als bestuurlijke structuren, en – als resultaat daarvan – *asymmetrie* in de mate van autonomie die aan verschillende lokale, regionale, stedelijke en niet-stedelijke overheden grondwettelijk wordt gegarandeerd. Daarbij komen tevens in beeld: stedelijke vertegenwoordiging en betrokkenheid op nationaal niveau, typisch stedelijke beleidsterreinen, de bescherming van fundamentele rechten in een stedelijke context, en stadsburgerschap en stedelijke democratie.

Het kan daarbij niet alleen de bedoeling zijn constitutionele belemmeringen weg te nemen voor ambitieuze stadsbestuurders die menen dat de bestaande kaders teveel knellen of anderszins belemmerend werken. Ook een constitutionalisme dat is gedacht vanuit de rol van de stad zal aan de autonomie van stedelijke bestuurders grenzen moeten stellen. Macht moet immers altijd begrensd zijn, om misbruik daarvan te voorkomen en om

te garanderen dat de uitoefening van die macht uiteindelijk het belang van de gemeenschap – de stedelijke burgers – ten goede komt. Belangrijk is dan wel dat elk van de dimensies van het constitutionele bestel, hierboven aangeduid als ‘Expertise’, ‘Rights’, en ‘Voice’ enerzijds voldoende ruimte biedt om recht te doen aan de bijzondere positie van de stad, en anderzijds de autonomie van stedelijke besturen voldoende weet te begrenzen. Elke moderne constitutie zal dus de grondvesten van rechtsstaat en democratie behoren te beschermen, en die grondvesten zullen ook de basis moeten blijven voor de organisatie en het bestuur van autonome steden. Anders gezegd: hoe meer de eigen dynamiek wordt gevolgd wat *regional* of *urban governance* betreft, hoe belangrijker het tegelijkertijd is dat ontwikkelingen op het domein van fundamentele rechten en andere rechtsstatelijke waarden worden gegarandeerd (ook op het niveau van de staat).

Het bovenstaande is, zoals in de inleiding gezegd, slechts een eerste aanzet voor een nieuw te construeren ‘stadsconstitutionalisme’. Veel vragen en onduidelijkheden blijven bestaan, en een complete agenda voor onderzoek dient zich aan. Want hoe bepaal je precies de omgrenzing van een stad of stedelijke regio, die bovendien vaak intern divers is (internationaal knooppunt versus achterstandswijk)? Wanneer is een representatiestructuur adequaat (wie behoort tot de stad of stedelijke regio)? Wie neemt onder welke voorwaarden beslissingen over op welke domeinen subsidiariteit gewenst is, en hoe wordt dat dan concreet ingevuld?⁶³ Hoe de balans te vinden tussen enerzijds een presterende, probleemoplossende en daarvoor lokaal en mondiaal netwerkende stad, en anderzijds een rechtmatige (dus in lijn met rechtsstatelijke waarborgen)

en responsieve stad (openstaand voor en gesteund door de verschillende ‘stemmen’)? Hoe voorkom je dat grote steden of regio’s de kleine marginaliseren of zelfs kannibaliseren? Hoe zijn deze ontwikkelingen en scenario’s te vertalen naar het hogere en wellicht nog relevantere aggrega-

Hoe meer de eigen dynamiek wordt gevolgd wat *regional* of *urban governance* betreft, hoe belangrijker het tegelijkertijd is dat ontwikkelingen op het domein van fundamentele rechten en andere rechtsstatelijke waarden worden gegarandeerd

tieniveau van de Europese Unie? Deze vragen laten echter onverlet, bevestigen zelfs, dat er voldoende reden is om vanuit constitutioneel oogpunt aandacht te besteden aan stedelijke dynamiek, en de inhoudsopgaven van bestaande constitutionele handboeken in dat licht eens goed te doordenken. •

63. Zie o.a. H. Lefebvre, *Le droit à la ville*, Paris, 1968; J. Nijman, ‘Renaissance of the City as Global Actor. The role of foreign policy and international law practices in the construction of cities as global actors’, in: A. Fahrmeir, G. Hellmann & M. Vec (eds.), *The Transformation of Foreign Policy: Drawing and Managing Boundaries from Antiquity to the Present*, Oxford: Oxford University Press 2016, p. 209-242.

64. S. Sassen, *Territory – Authority – Rights: From Medieval to Global Assemblages*

(updated edition), Princeton: Princeton University Press 2006, p. 317.

65. A. Wiener, ‘Going Home? “European” Citizenship Practice Twenty Years After’, p. 252-255, in: D. Kochenov (ed.), *EU Citizenship and Federalism, The Role of Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, p. 243-268.

66. E.M.H. Hirsch Ballin, *Citizens’ Rights and the Right to Be a Citizen*, Leiden/Boston: Brill Nijhoff 2014, p. 104, p. 114.

67. Zie bijv. ABRvS 25 maart 2015,

201401086/1/A3, ECLI:NL:RVS:2015:899 en van dezelfde datum, 201401533/1/A3, ECLI:NL:RVS:2015:923; Rb. Rotterdam 17 maart 2013, AWB 12/2907, ECLI:NL:RBROT:2013:BY9428. Zie ook M.A.D.W. de Jong, ‘Semipermanent betogen met een tent. De jurisprudentie over Occupy-betogenen nader beschouwd’, *De Gemeentestem* 2015/103, p. 552-558.

68. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf, p. 12, punten 29-31.

69. *World Cities Report 2016*, wcr.unhabitat.org, hfdst. 6.

70. Victor Muñoz-Fraticelli stelt hierover dat ‘[t]he allocation of authority to the comparatively most efficient unit involves a number of substantive judgments for which subsidiarity provides no guide, since the authority to make these judgments must be prior to all decisions about comparative efficiency. Zie zijn *The Structure of Pluralism: On the Authority of Associations*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 70.